Notas para uma estratégia de pesquisas do Departamento de Ciência Política da UFMG

Para um memorandum como êste, destinado a orientar a discussão com respeito a uma estratégia de pesquisas para o Departamento, a alternativa a uma "shoping list" de problemas (que seria interminável, sem falar de seu valor duvidoso como guia) poderia incluir alguns pontos como os seguintes:

a) sugestão de alguma orientação quanto ao rumo a ser impresso ao trabalho de pesquisa em têrmos dos objetivos do próprio Departamento;

b) sugestão de um conjunto de categorias articuladas e capazes de cobrirem significativamente as diversas "áreas" de problemas a serem estudados;

c) sugestão de alguma perspectiva quanto ao tipo de questões fundamentais, um "leit-motiv" a que as diversas investigações específicas deveriam estar de alguma forma vinculadas;

d) indicação, a título de ilustração, de alguns problemas específicos a merecerem atenção, bem como de certas estratégias que pareça conveniente adotar com respeito a algumas áreas, em conexão com os pontos anteriores.

I

Quanto ao primeiro ponto, vem a pêlo uma observação de Karl Deutsch com respeito ao específico da Ciência Política, em recente seminário no Departamento de Ciência Política do MIT. Entre as ciências sociais, ela constituiria uma sorte de equivalente ao que engenharia ou medicina são para outros campos científicos. Ela é uma disciplina-síntese, não só porque toma materiais teóricos e empíricos da sociologia, da psicologia social, das disciplinas ligadas à administração pública e privada, da teoria das comunicações, mas também porque, como disciplina, só adquire sentido na medida em que uma estreita vinculação com a prática social, com o "policy-making", é buscada. Isso, de certa forma, responde a algumas das indagações que foram suscitadas por ocasião da criação do Departamento. Por que um Departamento de Ciência Política? Por que não de Sociologia, ou de Ciências Sociais? Haveria assim uma diferença tão grande? Não estaríamos empobrecendo o campo de interêsses? De fato, se há razão no símile proposto por Deutsch, estaremos trabalhando na área mais fascinante e, em certo sentido, mais importante das ciências sociais.

Para o Departamento, uma consequência mais ou menos imediata dessa concepção de Ciência Política estaria em que êle deverá orientar-se, tanto do ponto de vista didático quanto na sua política de pesquisas, para o que poderíamos chamar de enfoque prognosticador. Isso pode parecer um pouco ambicioso, e de fato o é, mas exatamente essa ambição, em nosso entender, justifica uma especial concentração - num país pobre, educacionalmente distorcido - numa ciência humana. As ciências sociais têm sido, até agora, no máximo razoáveis diagnosticadoras. Como os fenômenos já são "dados", aparecem inúmeras teorias para explicá-los, e a enumeração de fato-

res importantes não tem limite. É claro que isso não é, de si, um mal. Quando, entretanto, se colocam as perguntas: como aplicar êsse conhecimento? que fator é mais manipulável? qual é a melhor orientação para a autoridade pública que necessita decidir? como orientar, nos diversos níveis políticos, o policy-making? é que nos damos conta de que a mera concentração no enfoque diagnosticador fará de nossas disciplinas algo muito acadêmico.

Não é nossa pretensão, neste breve memorandum, desfiar a linha de implicações que a adoção da perspectiva "futurista" pode trazer para o Departamento, e para a Ciência Política no Brasil. Inclusive, não nos julgamos maduros para tal. O que queremos é lançar a preocupação e o tema. O Departamento não pode ser uma mera "academia", deve ter uma função que justifique a concentração de recursos nêle e não em campos alternativos nas ciências sociais, ou em outras ciências. Quando mais não seja, isso terá uma saudável função psicológica de comprometer nossa gente de ciências sociais com tarefas cuja utilidade seja mais evidente, para que a pergunta "para que serve isso?" não continue merecendo respostas perturbadoras...

Assim, na linha do que foi sugerido por Bonilla em carta a Júlio Barbosa, não parece conveniente concentrar a temática de nossas pesquisas puramente no período 1945 a 1964. Há uma história rodando no país, por mais que o trauma de 1964 esteja vivo. Constituiu o govêrno Castelo Branco (e a gestão Campos) de fato um caso de "political decay"? Quais são as perspectivas da participação política no país? Como se estão configurando as relações entre política e economia depois de 1964? Que se pode prever? Há, de fato uma contenção da mobilização social no país? Se há, quais são as antecipações razoáveis de se fazer? Estão se criando instituições que habilitarão o sistema político a enfrentar tal mobilização, quando ela - se fôr o caso - irromper de nôvo? Em que medida as projeções que se possam fazer da política internacional, nos próximos 10 ou 20 anos, podem ajudar no prognóstico da situação nacional? Pense-se, por exemplo, no fator militar, dadas as visões geopolíticas prevalecentes em importantes setores militares. Pense-se numa perspectiva de maior afluência para os países socialistas, criando possíveis áreas alternativas de financiamento de nosso desenvolvimento econômico, novos mercados, etc. Pense-se nas projeçõe do crescimento demográfico, urbano. Pense-se na entrada na política da geração de adolescentes, ou da geração que está na casa dos 20. Pense-se na idade dos nossos atuais generais. Haverá mudança quando os coronéis de hoje forem os generais de daqui a 5 ou 10 anos, e os majores de hoje forem, então, coronéis? Essa desordenada citação de problemas visa apenas a chamar a atenção, no começo mesmo da discussão, para algumas das preocupações que podem e devem ser as nossas.

É claro, também, que a Ciência Política, no Brasil, não deverá abandonar o lado do diagnóstico, da análise do passado e do presente. Muito do conhecimento do futuro dependerá exatamente da capacidade de estabelecer as curvas de crescimento e projetálas. Será preciso estabelecer, para os fenômenos em que isto seja possível, limiares e tetos em uma variável a partir do qual as outras, com ela relacionadas, começam a mudar ou, ao contrário, se estabilizam ou regridem. Os trabalhos de Lerner, Deutsch, por exemplo, são ricos de sugestões nesse sentido. Carlos Domingo, mate-

mático argentino, tem trabalhado recentemente numa linha pioneira, tentando construir modelos causais em que a idéia básica de ordem temporal dos fenômenos seja incluída.

II

Será sempre arbitrário delimitar o que se deverá estudar numa realidade. A preocupação por diagnosticar-prognosticar ajuda bastante na delimitação das áreas estratégicas a serem estudadas. Tem de haver, entretanto, um maior "feed-back" seja com a realidade política (os "decision-makers", especialmente), seja com os estudiosos da política (os nossos cientistas políticos) e "experts" em geral para que se possam fixar tais áreas. O que apresentamos aqui são apenas sugestões muito preliminares, que deverão ser posteriormente corrigidas.

Algumas das categorias propostas por G. Almond na descrição do sistema político e suas relações com o ambiente social geral podem servir como um "mapa" útil na discussão sôbre os problemas a serem estudados. Tais categorias nos permitem distinguir entre (a) os "inputs" que o sistema político brasileiro recebe da sociedade, por um lado (incluindo-se aqui os problemas ligados à participação política e suas diversas formas, aos grupos de interêsse e de pressão, à cultura política, etc.), e de seu contexto internacional, por outro lado; (b) os "outputs" do sistema político, sob a forma de decisões e sua implementação; e (c) os aspectos estruturais e processuais internos ao sistema político mesmo. Cada uma dessas dimensões permite situar problemas específicos nos níveis municipal ou local, estadual e nacional.

Substantivamente, o estudo dos problemas que emergem em conexão com êsses aspectos e suas relações estaria circunscrito pela problemática geral do desenvolvimento, e talvez seja possível destacar duas formas básicas de se conectar tal problemática com o estudo do sistema político brasileiro em têrmos da distinção entre seus "inputs" e "outputs" e sua estrutura institucional interna.

1. A primeira delas teria a ver com o sistema político como propulsor do desenvolvimento, em sua característica de instrumento de particular importância com respeito ao mesmo. Esta linha ou perspectiva não teria porque ater-se exclusivamente ao desenvolvimento econômico, sendo possível ramificá-la pelo menos em duas direções: (a) no sentido dos "outputs" que vão ter à sociedade como um todo, onde se colocariam problemas relativos pròpriamente ao desenvolvimento econômico, além dos de "nation-building" e (b) no sentido dos "outputs" que revertem diretamente ao próprio sistema político, em seu aspecto institucional, onde surgiriam os problemas relativos a "state-building".

Em geral, uma boa delimitação operacional dos esforços a serem feitos ao longo dessas linhas consistiria talvez em concentrar-se o Departamento numa área de convergência dos problemas

relativos a algumas dessas diferentes dimensões: o estudo de certas decisões importantes do ponto de vista do desenvolvimento que foram tomadas na área política, ao lado de algumas decisões importantes que se frustraram. A metodologia para o estudo do "decision-making" já está bem trabalhada nos departamentos em que nosso pessoal está estudando. Poder-se-ia estudar, por exemplo, a política petrolífera. Como foi feita a decisão quanto ao monopólio estatal e à criação da PETROBRÁS? Que grupos influíram nela? Como se logrou êxito na mesma? Como se delinearam as reações internas e externas (internacionais)? Como foi implementada? Será possível detectar as causas para o seu sucesso (ou fracasso?) e formular alguma estratégia para um "decision-making" existoso? Que fatôres estavam presentes e não mais estão? Que suportes sociais a decisão teve, e quais se mantêm? Houve alguma evolução no pensamento militar, por exemplo, sôbre o problema? Em que outras áreas estratégicas para o desenvolvimento fatôres constantes, internos e externos, ou mutantes, permitem projetar êxito ou fracasso de decisões políticas vitais?

Outra política que se poderia estudar: a decisão relativa à reforma agrária. Por que numa área a decisão é bem sucedida e noutra não é? Houve mudanças na configuração dos fatôres? Há, por exemplo, melhores prospectos para um ataque ao problema agrário depois de 1964? Que visão do problema tinham os militares e os "tecnocratas" antes de 1964? Que visão têm agora? São os focos de reação dentro do sistema político mais fortes, iguais ou mais fracos que antes de 1964?

A política habitacional: estudar a política de aluguéis. Que pressões há, havia, haverá? Por um lado, a urbanização, a oferta restrita da "facilidade"? Por outro, a restrição às fôrças do mercado. Estudar a sensibilidade política da área, a percepção que os "decision-makers" tem do problema, as soluções de compromisso a que se chega. Depois de 1964, houve um esfôrço explícito de impor as leis do mercado nesse terreno. Que efeitos teve? Foi exitoso?

Em geral, seria importante estudar os esforços do grupo de 1964 no sentido de livrar a economia da interferência política, ou seja, de tentar estabelecer o mercado em nossa sociedade, dentro de uma idéia de racionalidade capitalista. Interessaria determinar não só as resistências da classe industrial, mas o seu aprendizado. Houve mudanças de mentalidade (por exemplo, transferência da ênfase sôbre a especulação no preço para o corte nos custos)? Como têm agido os grupos de pressão industriais, bancários, comerciais? Como reagem os "decision-makers"? Que projeções se podem fazer nessa área?

Seria crucial que algumas pessoas se concentrassem na problemática: até que ponto há liberdade de movimentos com respeito às fôrças internacionais no "decision-making" relativo ao desenvolvimento? Em que áreas a restrição é grande, em que áreas é "menos grande"? Que resultados concretos se podem auferir, ou já se vêm auferindo, do comércio com as áreas socialistas? Seriam favoráveis os prospectos ou há razões para projeções pessimistas?

Por outra parte, seria básico obter informação sôbre o lado da implementação de decisões, podendo concentrar-se o estudo em alguns pontos estratégicos: a burocracia tradicional, os setores novos, a "tecnocracia" do tipo Roberto Campos. Qual é a interferência da classe política no lado do "law enforcement"? Aumentou ou diminuiu depois de 1964? O Estudo das decisões permitiria medir poder real na sociedade brasileira, seu grau de concentração, dispersão ou especialização (Dahl), e suas mudanças através do tempo. Simon sugere um estudo da legislação fiscal, por exemplo; que reflete ela em têrmos de "quem paga o pato"?

Estaríamos aqui olhando para os ângulos da "conversão" e "output" do sistema político brasileiro. Chamemos a atenção para o fato de que êsses estudos não deveriam ser feitos apenas no nível nacional. Os poderes estaduais e municipais, suas relações e dependências podem e devem ser enfocadas. A política urbana no Brasil é um tópico desprezado. Tudo indica, porém, que decisões no nível municipal são cruciais para o desenvolvimento, e para a estabilidade ou mudança do sistema político. As eleições indiretas para Prefeito revelam a percepção do problema de parte de certa classe político-militar. O Departamento não pode descuidar êsse aspecto: a política de cidades como Rio, São Paulo, Belo Horizonte e Recife é uma variável crucial na configuração de fôrças do sistema político nacional. Tocante ao problema do desenvolvimento econômico, em particular, seria importante conhecer os prospectos de planos de desenvolvimento regional, por exemplo, e o pêso da política municipal para o eventual êxito dêsses programas.

Os pontos acima, mera sugestões, partem da idéia de que o Brasil depois de 1964 existe e não há porque assumir a priori que tudo perdeu o sentido depois da "revolução". É preciso fazer um levantamento dos pontos em que o prospecto pode ser otimista, dos em que deve ser pessimista. É preciso saber como são feitas as decisões no país, quem influencia, e onde é possível atuar, se fôr o caso e se fôr possível. Se se descobre, por exemplo, que dois ou três pontos no sistema concentram a fôrça das decisões, mesmo que a atuação não seja possível, pelo menos já se pode ganhar algo prevendo, pelo seu comportamento, o que vai ser decidido.

2. A segunda forma básica de se empreender o estudo do sistema político brasileiro em conexão com a problemática geral do desenvolvimento estaria delimitada pelos problemas da participação política, onde o sistema político expandido e aperfeiçoado surge de certa forma como uma <u>meta</u> dos processos desencadeados na sociedade pelo desenvolvimento e pela mobilização. Aqui o foco central está no "input" político, e os dados de nosso arquivo serão cruciais. Que é possível saber com os dados eleitorais e os demais que vamos reunir e sistematizar?

Aqui, cremos que as teses de Victor Nunes Leal sôbre o coronelismo no Brasil deverão constituir um dos focos centrais de nossa atenção. Dados ao longo do tempo sôbre o processo político

municipal poderão permitir avaliar a evolução do coronelismo, tal como o caracteriza o autor. Por exemplo, em que medida a urbanização e a industrialização, no nível municipal, depois de 1946, levaram ao crescimento da competitividade partidária no nível local? Que relação há entre a riqueza dos orçamentos municipais e a fôrça do bi- ou multi-partidismo nesse nível? Uma tipologia de municípios, ao longo de variáveis tais como seu grau de industrialização, urbanização, autonomia econômica, estrutura ocupacional será básica, e para isso o arquivo será indispensável. Sabemos que Bolivar Lamounier já dispõe de grande parte dêsse material trabalhado, assim poder-se-á entrar em entendimentos com êle, afim de evitar uma inútil repetição de esforços. Ao lado das teses de Victor Nunes Leal, nessa área já há uma grande riqueza de hipóteses na literatura, que poderá ser testada conjuntamente, tais como as de Orlando Carvalho sôbre a multiplicação partidária, as de Júlio Barbosa sôbre o caráter do PTB no nível das comunas do interior. Para essas teses, seria básico estabelecer os "limiares" e "ceilings" das variáveis básicas: a partir de que nível de urbanização e industrialização o PTB se transforma num partido moderno? Como medir sua modernidade?

Outro grupo de teses que parece interessante testar se refeririam ao estudo dos novos "inputs" "radicais" no sistema político, que a urbanização, o desenvolvimento econômico e social trariam. Deveremos esforçar-nos por validar as verificações já mais ou menos estabelecidas ao nível das unidades municipais. Por exemplo, a teoria de Gláucio Soares, da brecha entre o desenvolvimento econômico e o social. Melhorar os indicad[illegible] de ambas as variáveis, obter dados de votação integralista e comunista, além de indicadores de anomia. Simon Schwartzman e Murilo Carvalho têm várias sugestões que estão precisando ser testadas mais rigorosamente. A tese de Simon sôbre a diferença da política paulista com respeito ao restante do país estão precisando teste mais elaborado. Seria talvez importante mostrar se São Paulo é assim tão original, ou se as demais grandes cidades brasileiras, a partir de um certo nível de crescimento, apresentam políticas semelhantes (anomia, máquinas políticas, etc.). Dados que Antônio Octávio está trabalhando sugerem que uma área de variáveis importante para a compreensão de movimentos como o integralismo e o comunismo no Brasil poderia estar nas peculiaridades educacionais de cada Estado.

Com a ajuda de um bom metodólogo, poder-se-ia armar um modêlo preditivo da mobilização social no país, relacionando variáveis que implicariam aumento de "demanda", aspirações em geral e aspirações políticas em especial, e "oferta", econômica, social e política. Poder-se-ia, na base de projeções, prever as áreas de crise para o sistema, e, quem sabe, até uma precisão de datas seria possível. Temos de atrair Carlos Domingo para passar algum tempo conosco em Minas Gerais, ensinando-nos matemática e modelos que permitam saber quando e onde se darão as crises em nossa política...

Para encerrar essas sugestões necessàriamente restritas a alguns tópicos aparentemente proveitosos, lembremos que do lado do "input" político há o importante problema das ideologias no país. Que papel desempenhou, desempenha, e pode ainda desempenhar a ideologia brasileira do não-conflito, do compromisso? Tem ela en-

raizamento nos grupos populares? No nível local, por exemplo, Bolivar está procurando demonstrar que essa ideologia não existe, que atua apenas no nível político mais alto. Outro problema que conecta o ângulo do "input" com a problemática do desenvolvimento econômico reside na viabilidade da ideologia nacionalista no Brasil. Que é preciso mobilizar a população no esfôrço de desenvolvimento, não há dúvida. Que o Brasil não é puritano, menos dúvida ainda. Que o nacionalismo do ISEB era do ISEB parece um fato. Que setôres estratégicos no país seriam sensíveis à idéia de construir um país respeitável, dono de sua economia, interdependente na comunidade mundial num nível de igualdade com os demais? Que abertura teria a população para essa ideologia? Seria importante uma difusão da lealdade nacional a todos os níveis da sociedade, para que a idéia justificasse poupança, sacrifícios, ou seria necessário comprometer com ela apenas setôres especiais da sociedade?